

ВПРОВАДЖЕННЯ ЛОБІЗМУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИINTRODUCTION OF LOBBYING IN PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE:
ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

Статтю присвячено питанню лобіювання в органах державної влади України. Доведено, що неконтрольоване лобіювання в Україні асоціюється з корупційними діями. Саме тому є потреба у виявленні реальних проблем впровадження лобістської діяльності в органах державної влади України з метою їх вирішення. На сьогоднішній день в Україні процвітає «дикий» лобізм, який рівнозначний корупції, через відсутність нормативно-правового нагляду за лобістською діяльністю, тобто через відсутність закону, який би регулював лобістську діяльність. Сучасний етап суспільно-державного розвитку України характеризується формуванням групи суспільно-політичних інститутів, зміною державного устрою та появою нових інститутів державної влади. Популярні методи прихованого лобіювання в Україні включають: впровадження впливових агентів у структури конкуруючих компаній і спеціалізованих галузевих агентств; навмисне здійснення неефективного (але нібито перспективного) лобістського впливу на конкурентів; не лише шляхом переговорів, а й із застосуванням сили, щоб перетягнути основну частину політичний впливу на свою сторону, беруть участь у судових процесах, беруть участь у протистояннях між представниками партій та позапарламентськими активістами тощо.

Термін «лобіювання» є базовим поняттям, яке визначається як сукупність норм, що потребують правового оформлення та регулюють суспільні відносини, такі як захист своїх інтересів за траєкторією тиску на органи державної влади. Лобіювання є професійною діяльністю, яка може здійснюватися у нормотворчому процесі, а також у державно-управлінській діяльності, спрямована на отримання схвалення органів державної влади України, органів місцевого самоврядування України, інших органів влади, їх посадових і службових осіб, здійснювана представниками на всіх рівнях і приймає рішення на користь замовників. На сьогоднішній день лобіювання відіграє все більшу роль у процесах формування та прийняття управлінських рішень на рівні влади всіх рівнів. У зв'язку з цим особливу увагу привертає феномен лобізму та його сутнісні ознаки та характеристики.

Ключові слова: публічне управління, лобізм в публічному управлінні, нормативно-правове регулювання, організаційно-правові засади,

парламентар, лобізм в органах влади, парламентська діяльність, представництво інтересів.

The article is devoted to the issue of lobbying in the state authorities of Ukraine. It is proved that uncontrolled lobbying in Ukraine is associated with corruption. That is why there is a need to identify the real problems of implementation of lobbying activities in the public authorities of Ukraine with a view to solving them. Today, "wild" lobbying, which is tantamount to corruption, is flourishing in Ukraine due to the lack of regulatory oversight of lobbying activities, i.e., the absence of a law that would regulate lobbying activities. The current stage of socio-state development of Ukraine is characterized by the formation of a group of socio-political institutions, changes in the state system and the emergence of new institutions of state power. Popular methods of covert lobbying in Ukraine include: the introduction of influential agents into the structures of competing companies and specialized sectoral agencies; deliberate exercise of ineffective (but allegedly promising) lobbying influence on competitors; not only through negotiations, but also with the use of force to pull the bulk of political influence to their side, participate in litigation, participate in confrontations between party representatives and extra-parliamentary activists, etc.

The term "lobbying" is a basic concept defined as a set of rules that require legal formalization and regulate social relations, such as the protection of one's interests through the trajectory of pressure on public authorities. Lobbying is a professional activity that can be carried out in the rulemaking process, as well as in public administration, aimed at obtaining approval of the state authorities of Ukraine, local governments of Ukraine, other authorities, their officials and employees, carried out by representatives at all levels and making decisions in favor of customers. Today, lobbying is playing an increasingly important role in the processes of formulating and making management decisions at all levels of government. In this regard, the phenomenon of lobbying and its essential features and characteristics attract special attention.

Key words: public administration, lobbying in public administration, regulatory and legal regulation, organizational and legal framework, parliamentary, lobbying in government, parliamentary activity, representation of interests.

УДК 351.9 (477)
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2024.39.11>

Бондаренко О.Г.

д. наук з держ. упр., доцент,
начальник кафедри державної безпеки та оперативного мистецтва
Національна академія Національної гвардії України

Обґрунтування обраної теми дослідження. Не контрольованість в Україні такого явища, як лобізм призводить до існування цього феномену поза нормативно-правового поля та створює реальну загрозу державній і національній безпеці. Лобізм та лобістську діяльність в Україні, на сьогодні, ото-

тожують з корупцією. Лобізм є реальним інструментом реальної реалізації інтересів груп тиску та давно є у зору науковців з різних галузей. Одже, одні науковці вживають визначення «лобізм», деякі – «лобіювання», а деякі – «лобістська діяльність». Аналізуючи літературу з різних галузей науки ми бачимо

вважаючи різноманітність способів визначення цих понять. Багато вчених ототожнюють наведені вище терміни, деякі розрізняють їх і навіть порівнюють як альтернативні терміни. В Україні дослідження лобізму припадають на другу половину ХХ – початок ХХІ ст., а в США та країнах Західної Європи інтерес до такого явища як лобізм виник набагато раніш. За останні 30 років українські вчені намагались заповнити цю прогалину, світ побачив дослідження таких вчених як: В. Нестерович, В. Сумська, О. Дягілев, О. Войніч, В. Ровний, Т. Яровой та інші.

У законотворчому процесі з'явилося декілька законопроектів, які б мали здійснити регулювання лобістської діяльності. Разом з тим, різноманітність підходів до визначення такого явища як лобізм та відсутність законодавства – усе це вказує на необхідності систематизації дослідження, а також надання конкретних рекомендацій для майбутнього законопроекту.

Метою статті є фундаментальне обґрунтування та упорядкованість питань нормативно-правового регулювання лобістської діяльності в органах державної влади України.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Проблематиці дослідження лобізму присвячували свою увагу ряд вітчизняних та зарубіжних вчених, а саме: В. Андрущенко, А. Бентлі, В. Биковець, А. Болл, О. Барвін, Дж Беррі, В. Бебик, Д. Богуш, О. Войніч, О. Бондоренко, О. Гросфельд, О. Дягілев, А. Євгенієва, М. Лендъел, Р. Мацкевич, В. Нестерович, А. Онупрієнко, О. Порфірович, В. Ровний, В. Сумська, Є. Тихомирова, В. Федоренко, Ф. Шміттер, Т. Яровой та інші дослідники. Окрему увагу присвячено питанням впровадження лобізму в органах державної влади в Україні.

Основний зміст дослідження. Дослідження сутності термінології лобізму впливає з міркувань так званих «групи інтересів» або «групи тиску». Основними суб'єктами функціонального представництва є групи інтересів, які об'єктивно існують у суспільстві. Інтереси, у свою чергу, потребують вираження та захисту та можуть впливати на формування порядку денного державного управління та публічного адміністрування. Ф. Шміттер зазначав, що однією зі складових сучасної національної політики є «усталені канали функціонального представництва» [1].

Одним із визначальних компонентів системи представництва інтересів є лобіювання, яке є широко визнаним засобом, за допомогою якого групи інтересів здійснюють формальний і неформальний вплив на владні

структури для прийняття бажаних рішень [2]. Лобіювання може здійснюватися через будь-яку складову представництва інтересів, але найефективнішим способом є плюралістична модель, яка придатна для публічного впливу на рішення владні структури на користь певних інтересів без необхідності законодавчого регулювання сторін і зобов'язань між ними.

Водночас, Артур Бентлі заклав дослідницьку основу теорії груп інтересів, він аналізував групи як основні одиниці суспільства і розглядав політичну спільноту в цілому як сукупність різних «груп інтересів» [3; 4]. На думку А. Бентлі, група – це об'єднання громадян, які пов'язані спільними інтересами для досягнення спільної мети [5]. Водночас, науковець вказував на те, що у питаннях підтримувача балансу між групами інтересів роль, з цього питання, виконується саме державою.

Згодом концепцію А. Бентлі активно розвивав Трумен, який дав більш точне визначення терміну «групи інтересів». Вчений спеціально запропонував категорію «політичні групи», що є цілковитим синонімом терміну «групи тиску» («groups of pressure») – групи інтересів, які чинять тиск на державні структури [3; 5]. У концептуальних рамках Трумена групи інтересів використовують усі демократичні інструменти для прийняття рішень, які є найбільш вигідними для них самих, і водночас взаємодіють з представниками партій, законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, часто у структурах влади використовуються два варіанти тиску, а саме створення сприятливих умов для громадської думки і для себе, а також напряду переконати державних службовців та парламентарів [3; 6]. Схожу позицію займають У. Домхофф та Р. Уотсон, заявляючи, що лише невелика група громадян США має можливість впливати на внутрішню політику країни і тим більше на зовнішню. Тому доцільніше говорити про інструменти тиску груп активістів на державу, а не суспільство в цілому [3].

Розглянемо наукові методи вирішення проблеми лобізму та розвитку лобістської діяльності в Україні. Враховуючи економічні, політичні та духовні кризи, у перехідний період, у непередбачуваних ситуаціях, коли всі прошарки, класи та суспільні групи намагаються «увірвати» все і одразу, лобізм виривається за рамки цивілізації і приносить більше шкоди, ніж користі. Приватний бізнес змінив структуру економіки та спосіб лобіювання своїх схем в державних інституціях, що призводить до вчинення складних (витончених) злочинів і до відвертих хабарів [3]. Якщо на початку, в умовах виконавчої системи управління, беззаперечно перше місце в обмеженій лобістській конку-

ренції посідав промисловий лобізм, то тепер його все більше займає торговий і фінансовий капітал. Найпотужніший лобіст, здатний впливати на парламент, уряд та президентські відомства [7]. Його інтереси, включали максимальну лібералізацію зовнішньо-економічної діяльності, подолання протекціоністських бар'єрів для імпорту в країну, приватизацію промисловості, запровадження приватної власності на землю. Відсутність законодавчої бази ускладнює визначення шкоди, завданої таким лобіюванням [3]. Коли представник влади є одночасно і представником лобістської групи, його дії практично унеможливають проведення чіткої межі між протекціонізмом, лобізмом і корупцією [7].

Щодо терміну «лобізм», то цей термін вживається в англійських країнах з 1883 року і має таке ж значення, як і «лобіювання», що позначає форму корупції під час нормативно-правових дій в органах державної влади [8]. Водночас, у межах вітчизняної наукової школи ці визначення вважаються як однаковими, так і різними, а то й взаємовиключними. Наприклад, вживання слова «лобіювання» пішло з радянського союзу і означало слово «лобізм». Разом з тим, коректніше використовувати форму, яка використовується в нормативно-правових актах, особливо як правова категорія, а саме «lobbying», що перекладається з англійської на українську «лобіювання» [9]. З таким підходом не згодні, тому що лобізм в державному управлінні – це скоріше механізм досягнення інтересів громадян, а лобіювання – це прояв, такого явища як лобізм, в рамках нормотворчої діяльності [3].

Тема лобіювання неодноразово піднімалася під час законотворчого процесу з метою надати об'єднанням громадян України можливість представляти певні свої інтереси та мали б право здійснювати законний вплив на становлення та формування українського законодавства [10].

У своєму дослідженні О. В. Дягілев, розділяє терміни «лобізм» та «лобіювання» у юридично-інституційному сприйнятті, вчений пропонує розуміти «лобізм», як «більш вузьке, видове поняття, яке визначає безпосередні дії лобістів, використання ними конкретних засобів впливу» [11]. В цілому, беручи до уваги, обґрунтоване розмежування супровідних визначень, ми все ж вважаємо, що лобізм слід розглядати не як простий набір суспільно-політичних норм, а радше як інструмент вирішення всіх цілей громадян і суспільства через взаємодію цих груп із державою.

В. В. Сумська, в своїх дослідженнях, розглядаючи поняття «лобіювання» та «лобістська

діяльність», вказує що визнавати тотожними ці поняття не є доцільним. Ці поняття мають різне значення, «лобіювання» – це суспільно-політичний інститут, такий собі суспільний феномен, а «лобістська діяльність» – це його прояв, що проявляється у конкретних діях певних груп [12]. Ми частково погоджуємося з дослідниками щодо розбіжностей у змісті цих понять, але вважаємо лобізм ефективним проявом лобіювання та відповідним механізмом досягнення інтересів громадян і суспільства [3].

Дослідники не мають єдиного бачення стосовно сфери застосування лобіювання. Деякі автори описують лобізм як механізм виключного (або переважного) впливу на законотворчу парламентську діяльність [13; 14].

Водночас, де хто із дослідників виступає за ширший спектр лобістської діяльності [9]. Можна погодитися з такою позицією, оскільки навіть без належного законодавчого врегулювання діяльність лобістів проявляється у впливі тих чи інших рішень на органи державної влади України та органи місцевого самоврядування України, інші органи влади і їх посадових осіб та офіційних осіб всіх рівнів, які вони представляють [3]. Крім того, залежно від масштабу (локалізації) можна розрізнити внутрішнє лобіювання (у національному масштабі) та зовнішнє лобіювання (лобіювання, яке здійснюється на міжнародній арені). Усе це вимагає від нас окреслити досить широке коло діяльності, її структуру та стандартизацію, перед чим слід сформулювати відповідні авторські визначення понять «лобізм», «лобіювання» та «лобістська діяльність». Крайнім проявом негативного впливу лобізму є застосування до представників влади протиправного тиску, хабарництва, корупції, використання методів лобізму для прийняття управлінських рішень на користь вузького кола людей. [15]. В. Головка вважає, що оскільки в нашій державі питання лобізму законодавчо не закріплене та не врегульовано, це залишається перешкодою для боротьби з корупцією [16].

Особливістю лобіювання в Україні порівняно з розвиненими країнами світу є те, що представники великих вітчизняних компаній лобіюють власні питання у Верховній Раді України самостійно, тому в деяких випадках українські лобісти виступають в одній особі як клієнт і замовник. Саме в демократичних країнах лобізм створює передумови для широкого спектру інтересів та політичного плюралізму [17]. Водночас, законодавче регулювання системи лобізму допоможе змінити сприйняття громадськістю явища лобізму та визначити межі та можливості лобістської діяльно-

сті. Оскільки, від врегулювання цього питання залежить якість та ефективність лобістської діяльності [3]. Інститут лобізму, в багатьох країнах світу, закріплений на законодавчому рівні, його метою є забезпечення прийняття важливих державних управлінських рішень з урахуванням потреб громадськості. Крім того, лобістам платять за реєстрацію та проведення публічної діяльності як представників приватного сектору, а також лобісти сплачують подати та працюють відкрито. Досвід розвинених країн, таких як Велика Британія, Німеччина, Франція, США, Австралія, довів, що лобювання стало ефективним інструментом впливу суспільства на державні інституції [3]. По-перше, лобювання забезпечує представництво інтересів більшості груп інтересів і надає навіть невеликим громадським групам, які не мають великих ресурсів та інших можливостей впливу на владу, можливість брати участь у процесі прийняття рішень і формування політики через публічне управління формувати національну політику. По-друге, лобювання надає державним органам державної влади інформацію з різноманітних соціальних питань, дає експертні оцінки національним проектам, що знаходяться в розробці. Тому уряди розвинених країн зацікавлені у співробітництві з представниками груп впливу [3]. По-перше, державні службовці, з одного боку, заощаджують ресурси на збір інформації з метою проведення експертиз, а по-друге – мають можливість заручитися підтримкою громадськості в процесі реалізації основних засад національної політики. Лобізм без нормативно-правового закріплення є загрозою національній безпеці [3; 18].

Висновки. Суб'єкти лобізму та їх інтереси, складають мету цього явища та нерозривно пов'язані з його функцією. Більшість цілей сучасного українського лобізму зосереджується на сфері перерозподілу економічних ресурсів. Сьогодні політики на найвищому рівні, лідери фінансово-промислових груп, транснаціональних та транскордонних корпорацій повинні діяти, коригуючи свої цілі (навіть ті, що були проголошені) з огляду на суспільну реакцію. Підсумовуючи, можна сказати, що лобізм – це об'єктивне суспільне явище, яке існує незалежно від того, чи є законодавче регулювання чи ні. Відсутність такого регулювання не знищить лобістську діяльність, а лише відведе її в тінь і сприятиме процвітанню її негативних проявів, особливо корумпованих елементів. Розвинені країни світу мають не тільки врегульовану систему лобізму, а і активно використовують цю діяльність у геополітичному протистоянні на світовій арені,

завдяки чому лобізм та лобювання відіграють роль інструментів сучасної гібридної війни. Таким чином, лобізм повинен бути врегульований на законодавчому рівні з урахуванням інтересів державної та національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ф. Шміттер Неокорпоратизм. Поліс. 1997. № 2. С. 14-22.
2. В. Биковець Лобізм в системі представництва інтересів. Політичний менеджмент № 5, 2006.
3. Яровой Т. С., Бондаренко О. Г. Реалізація цивілізованого лобізму у сфері публічного управління: питання теорії і практики. Право та державне управління. 2023. № 3. С. 116-120.
4. Яровой Т. С. Лобізм: визначення поняття в рамках теоретико-дискусійного поля та нормотворчого процесу. Публічне Урядування. Київ. 2018. С. 276-285.
5. Bentley A. The Process of Government. Cambridge. 1967. P. 199., с. 199.
6. Truman David B. The Governmental Process. NY. 1968., с. 67.
7. Yarovoi T. Lobbyism in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: origins and present. Sciences of Europe (Praha, Czech Republic). 2019. С. 74-77.
8. The Oxford English dictionary. Being a corrected re-issue with an introduction, supplement and bibliography of a new English dictionary on historical principles / [ed. by James A.H. Murray, Henry Bradley, W.A. Craigie, C.T. Onions]. – Volume VI. – Oxford: Clarendon Press, 1970. – 820 p., с. 376.
9. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобювання у правотворчому процесі України : Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 -2008. – 212 с.
10. Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України: Проект Закону України від 3 листопада 1999 року № 3188-1. Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <http://www.rada.gov.ua>
11. Дягілев О. В. Правовий інститут лобювання: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дягілев Олександр Володимирович ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2010. 221 с.
12. Сумська В. В. Інституціоналізація лобювання в державному управлінні України.- Дисертація канд. наук з держ. упр.: 25.00.01, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2014. 200 с
13. Про діяльність лобістів у Верховній Раді України: Проект Закону України від 9 листопада 2003 року № 8429. Сайт Лабораторії законодавчих ініціатив. – URL: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft&draft_id=1983
14. Про лобізм: Проект Закону України від 21 лютого 2017 No 5144. Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052
15. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2008. Випуск 20. С. 42-48.

16. Головка В. Становлення лобізму в Україні: проблеми законодавчого регулювання. Гуманітарний журнал. 2012. № 4. URL: <http://journals.urau.ua/index.php/wisn003/article/view/4939>

17. Вітвіцький С. С., Южека Р. С. Міжнародний досвід розвитку інституту лобізму та проблема його легалізації в Україні. «Молодий вчений». Серія: Юридичні науки. 2015. № 2 (17), с. 736.

18. Яровой Т. С. Лобізм: механізм відстоювання інтересів громадян, чи інструмент втручання у внутрішню політику держави? Аналіз проблеми та шляхи її вирішення. Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (м. Київ, 24 квітня 2019 р.) / [ред. кол.: Мицак І. М., Телькінен Т. Е., Яровой Т. С. Київ: «Видавництво Людмила», 2019. С. 10-18.